

IV. Recensiones

SOSA WAGNER, Francisco: *Maestros alemanes del Derecho Público (II)*. Editorial Pons, Madrid 2004.

El doctor Sosa Wagner cumple la promesa (que nos hizo en el primer volumen de *Maestros alemanes del Derecho Público*) y nos presenta recientemente el segundo tomo de su obra. Combina ésta lo puramente científico con lo jurídico y lo histórico y lo literario. De forma amena nos introduce el autor en cuestiones jurídicas de fondo, al tiempo que nos narra anécdotas de la vida personal de los juristas más relevantes del tiempo de la República de Weimar. El profesor Sosa Wagner se consume como experto en este *género* (que él ha desarrollado en otras precedentes) combinado entre Narración y Derecho. Desde este punto de vista, acaso lo más destacable sería la narración histórica.

En este sentido, el libro comienza con un estudio jurídico sobre el periodo de entreguerras en Alemania. Se nos cuenta la inestabilidad política de los gobiernos del momento. Se nos explican los problemas jurídicos: las relaciones entre el Reich y los Länder, por ejemplo. Tampoco falta, obviamente, el relato propiamente político, en especial el auge socialista, el paulatino avance de los partidos radicales más extremistas de izquierdas y de derechas y las compensaciones de guerra que tuvo que pagar Alemania. Podemos seleccionar un párrafo ilustrativo, para atraer la atención del lector: «de una forma sucinta procede mencionar ahora el debate sobre la reforma constitucional que será trata también en otras partes de esta obra. Los grandes problemas necesitados de una solución estable e imaginativa eran las relaciones entre el Reich y los Länder, y la reorganización territorial de estos últimos. El DDP y los socialistas, en relación con la primera cuestión, siempre defendieron el proceso hacia el unitarismo y la centralización, mientras que los partidos más a la derecha, el Zentrum, los propios Länder del sur, pretendían reforzar el federalismo al estilo del que se practicaba en tiempos de Bismarck». (...) «Otro argumento era el de las relaciones con Austria» (...). «Mientras tanto, las consecuencias de la crisis económica mundial se hacían cada vez más visibles en una Alemania que veía dispararse su cifra de parados y conocía bancarrotas en cadena de empresas muy importantes» (...). «Las elecciones de julio confirmaron el ascenso ya concluyente de las opciones extremistas».

Estos contenidos históricos son importantes en España por varios motivos, además del propiamente diletante, que también cuenta. Primeramente, el autor ha querido destacar la necesidad de conocer quiénes fueron los grandes juristas que sentaron las bases de nuestro actual Derecho público. Pero también tiene claros mensajes el relato político sobre las relaciones entre Länder (diríamos Comunidades Autónomas) y Reich (entidad superior a los citados Länder). De la lectura se infiere claramente que, en el mundo alemán los Länder han tenido una tradición histórica y arraigo político e institucional incomparablemente muy superior a cualquier Comunidad Autónoma de nuestro país. Y, sin embargo, ahí tenemos un Estado alemán en el cual los Länder se someten a una disciplina constitucional y al noble juego de las relaciones de lealtad con el Estado. Toda una lección histórica la que nos imparte el autor.

Después de este contexto histórico general, lo más interesante de este libro sería el conocimiento que proporciona de las obras de los maestros alemanes de Derecho público, aportándonos datos de un enorme interés científico que ponen de manifiesto cómo se va gestando el Derecho público alemán y, no sólo eso, sino también el Derecho público europeo. Es, ciertamente, destacable y admirable la obra que es objeto de la presente reseña, pues, entre otros motivos, es una de esas obras jurídicas que sólo pueden ser escritas por personas con un don natural capaz de llevar a cabo su realización. Es, acaso, la obra que todo jurista querría realizar por lo menos una vez en su vida. Aunque sólo un profesor como Sosa Wagner es capaz de acometerla con éxito, debido a sus espectaculares conocimientos jurídicos y a su arte en este oficio de narrar. Sin duda, que, con este libro, D. Francisco Sosa Wagner consigue seguramente una autoridad como profesor y como científico que debe merecer un especial reconocimiento.

En cuanto a los maestros alemanes, Sosa Wagner empieza con Gerhard Anschütz. Destacaríamos, de su pensamiento y aportación, la relación que consigue entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo: «Hay aquí una de las primeras intenciones de Anschütz: la necesidad de acomodar el Derecho administrativo a los postulados constitucionales (estamos a finales del siglo XIX, una época en que Alemania está prácticamente estrenándose como Estado constitucional y donde el Derecho administrativo ha vagado un poco «a su aire»).

También se enfrenta este autor con cuestiones que hoy nos parecen sencillas, en el Derecho administrativo, precisamente gracias a las aportaciones como las de Anschütz y otros que consiguieron abrir brecha en tan escabroso tema inicialmente. Se refiere el catedrático de León a la cuestión de «¿cuándo y por qué debe un Estado, que actúa legalmente, indemnizar a un particular que haya visto afectados sus derechos por la acción pública?»

Para todos aquellos que hemos estado a diario, durante años, ocupados de la Ersatzanspruch, la allgemeine Leistungsklage, los Reallakte, y un tan largo etcétera de conceptos jurídicos alemanes, conocer a fondo las raíces de estos conceptos o categorías resulta apasionante, como lo es, por tanto, la lectura del libro del Dr. Sosa.

Otras aportaciones del citado profesor alemán se refieren al «imperio de la ley», con lo que Anschütz consigue evitar toda tentación absolutista emparentada con su defensa de lo «estatal», o a las bases del moderno sistema electoral, donde (en «Die preussische Wahlreform») el prestigioso profesor alemán plasma su ideario de «monarquía, democracia y refuerzo del Parlamento, Estado fuerte y unitario y reformista, moderantismo», o del propio constitucionalismo en general, con ocasión de su propia experiencia en procesos de políticos y constitucionales de la época.

La segunda figura que es objeto de la atención del autor del libro objeto de esta reseña es Hans Kelsen. También Kelsen estudia el Derecho administrativo en directa conexión con el Derecho constitucional y con los problemas políticos principales de su momento histórico. Estudia Kelsen el «problema de la soberanía y la teoría del Derecho internacional público», «el ser y valor de la democracia», donde subraya la vinculación entre democracia y empirismo, «el concepto de Estado y la psicología social con especial consideración de la teoría freudiana de la masa», «cuestiones de Derecho natural», las «minorías», es decir temas fundamentales del Derecho público moderno (todos ellos) y que con especial cuidado y asombrosa dedicación va perfilando esta importante personalidad del Derecho cuyo legado es hoy indiscutible.

De Hugo Preuss seleccionaría los comentarios de Sosa Wagner, especialista como es sabido en Derecho local, sobre la «idea de autono-

mía local» que sirve a Preuss para fortalecer sus tesis democráticas y sus ideas sobre la necesidad de superar el Estado autoritario alemán, manteniendo disputa, sobre el particular, con otro conocido profesor: Gierke. Podría ser destacada su obra «Die Entwicklung des deutschen Städtewesens» en este contexto, donde el autor desarrolla la concepción sobre la libertad de las ciudades como esencia de la libertad política y social, frente a la concepción de servidumbre en que se apoya el poder de los príncipes y señores territoriales». Sus textos jurídicos se enriquecen con experiencias locales. Después de esta obra de 1906, en 1915 Preuss cambia de orientación y se dedica a temas de política y soberanía popular con una intención clara, esto es, superar la imagen autoritaria del Estado alemán introduciendo mayores elementos democráticos. También es destacable la tesis de Preuss (que desarrolla en tiempos posteriores) del necesario control del Imperio o Reich sobre los Estados.

Carl Schmitt es una figura controvertida. Y ocupa las siguientes páginas del libro de F. Sosa Wagner. No voy a citar siquiera los numerosos libros de este conocido profesor, referidos a los temas más diversos de Derecho constitucional y parlamentario, desde algunos trabajos muy genéricos e incluso filosóficos a otros más positivistas. En la obra se narra con especial detalle la evolución política del Schmitt y de su pensamiento ideológico. También se intenta descubrir, lo que no es fácil, la verdadera personalidad y maestría de Schmitt, ya que, lejos de ser un profesor universitario dedicado exclusivamente a la Universidad, ejerció otras actividades aunque, en el fondo, no pudo (aunque lo intentara) dejar de ser siempre un maestro alemán del derecho público y de ahí su lugar destacado en el presente libro.

Rudolf Smend también se ocupa de temas principalmente políticos y constitucionales, sentando las bases del Derecho público contemporáneo. De su, nuevamente, amplia obra pueden destacarse trabajos en los que Smend considera que el Estado no es una pura forma jurídica sino una vida espiritual. La Constitución es, por su parte, la ordenación jurídica del Estado al mismo tiempo que un tema de fe.

Richard Thoma representaría un ejemplo de pensamiento político liberal vinculado a bandos republicanos, a pesar de su espíritu fino y aristocrático. Estudió el tema de las compensaciones de guerra que hubo de pagar Alemania, el problema de las masas, cuestiones electorales,

el principio de legalidad, problemas financieros, o temas más de Derecho administrativo tales como «la canalización de una parte del recorrido del río Neckar».

El igualmente conocido H. Triepel es asimismo objeto de atención en la presente obra. Estudia Triepel cuestiones de Derecho internacional público (la guerra por ejemplo) pero también problemas constitucionales (el *Interrregnung*, la monarquía constitucional, el Estado unitario y el federalismo, las competencias del Estado, la idea de hegemonía, etc.).

La obra concluye con un estudio sobre los problemas jurídicos tratados desde el final de la Guerra Mundial hasta 1933. Son múltiples los autores citados y la erudición del autor del presente libro queda fuera de duda. Se comenta a Gerber, a Merkl, a Mercedes Fuertes y Stolleis en este contexto, a distintos profesores alemanes al paso que se tratan algunas de las reuniones de profesores alemanes de Derecho público

En las biografías de los autores pone también Sosa Wagner especial énfasis, con anécdotas que hacen dulce la lectura, demostrando un dominio absoluto del género de la biografía. Son historias, las que nos narra, en torno a sus personajes, de amores y odios. Lo que ocurre es que dichos amores son diferentes a aquellos a los que estamos acostumbrados por el cine y las películas. Lo son entre maestros y discípulos, caso de Kelsen, o entre profesor y Universidad o entre individuo y Estado, Reich o Región. Nos dice, así, el maestro Sosa que Kelsen tendió «un puente plata de una cátedra en Praga» a su discípulo Sander (páginas 165 y 185). También podemos enterarnos de la personalidad de juristas como Preu, Smend, Thoma, Triepel o Anschütz, cómo eran y qué virtudes y defectos tenían. No obstante, Sosa Wagner enjuicia especialmente a Carl Schmitt y sus comportamientos desde un punto de vista ético.

No sé si, después de la lectura de la obra, el lector considerará más cercanos o más lejanos a estos hombres que vivieron épocas difíciles. Ahora los conocemos mejor. Por un lado, estaríamos en mejores condiciones de valorar si tiene mayor o menor interés ahora (con este libro) el propio Derecho alemán para nosotros, después de conocer sus gentes y sus virtudes, pero también sus grandes miserias humanas, muchas de ellas contadas con un estilo realista que nos hace conocer mejor el mundo universitario.

Las obras de los maestros alemanes se citan también en este libro y uno puede enterarse de cuándo, por qué, y en qué momento de la carrera profesional fueron escritas, si fueron tesis doctorales o fueron obra de madurez.

Uno ha de estar de acuerdo en que no existe justificación alguna para que la fama y las biografías recaigan sobre poetas (incluso sobre poetas que no escribieron más allá de 20 folios) o políticos (incluso sobre políticos de poco mérito) y que, en cambio permanezcan en el puro anonimato personalidades que, por culpa de ser juristas, no tiene *derecho alguno* a disfrutar de semejantes distinciones. Cuando menos, Sosa Wagner muestra la sensibilidad necesaria como para romper estas absurdas inercias, esperando que no sólo el prestigio sino también la fama (aunque sea mala fama) recaiga sobre hombres que con su obra contribuyeron a cimentar y hacer evolucionar el Estado contemporáneo y el nivel de garantías jurídicas de las que todos hoy nos beneficiamos gracias a ellos. No bastaría, pues, con los *Festschriften* o Libros Homenaje en vida del autor porque harían falta libros como éste.

En lo formal, la obra ha sido publicada por la editorial Pons y ha sido realizada gracias a estancias de investigación en la Universidad de Tubinga. También el autor desea mencionar la colaboración de sus amigos José Luis Carro, Mariano Bacigalupo, Juan A. García Amado y, de forma especial (como en el primer tomo), a Mercedes Fuertes, además de a algunos juristas alemanes de prestigio.

Hemos de saludar, pues, la aparición de este segundo volumen, fruto del esfuerzo y trabajo del autor y tenemos que, sobre todo, aprender mucho con su lectura.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

LORENTE TALLADA, José Luis: *La gestión urbanística y la edificación existente*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia 2004.

Acaba de salir publicada una obra interesante que merece ser difundida en el ámbito jurídico, en especial en el urbanístico. Es de agrade-

cer que prácticos del Derecho hagan un estimable esfuerzo y nos dediquen parte de su tiempo para escribir y contar sus experiencias, porque ello indudablemente enriquece el panorama jurídico. El libro trata la gestión urbanística y demuestra en todo momento el dominio del autor en temas de dimensión real y de preocupación social. Es un trabajo de carácter técnico, especialmente apto para los conocedores a fondo del urbanismo, pero que también permite una lectura comprensible para todos aquellos que quieran adentrarse en este cada vez más complejo mundo que es el urbanismo y, en particular, la gestión urbanística.

Tal como el propio libro explica en su presentación, el autor ha querido tratar un tema importante tomando como punto de mira el laboratorio valenciano. En efecto, esta Comunidad Autónoma, por su especial desarrollo urbanístico, es un auténtico *laboratorio* que permite día a día un constante aprendizaje de las materias urbanísticas. De hecho, son numerosos los especialistas urbanistas que existen en esta Comunidad Autónoma y, desde luego, uno de los más señalados actualmente es también José Luis Lorente, autor de esta monografía.

No obstante, aunque la obra incide en la mencionada Comunidad Autónoma, y denota las experiencias prácticas del autor (abogado y, además, secretario de Administración local), alcanza o tiene una validez general. En efecto, el tema tratado no es otro que el de qué trato dar a las parcelas con edificaciones cuando debe urbanizarse un determinado sector. Me consta, igualmente por alguna experiencia profesional personal, y de ahí que me haya interesado especialmente este libro, que estamos ante un problema importante con el que hay que enfrentarse de continuo en el panorama de la gestión urbanística, además de que no existe una base normativa clara para cotejar las soluciones del urbanizador con un texto legal de referencia. Queda la vía de los principios, de la sensatez, de acudir a los tribunales en caso de abuso.

La obra va desmenuzando situaciones. Es loable el esfuerzo sistematizador del autor, procurando aglutinar situaciones y grupos de casos a efectos de su mejor y más idóneo tratamiento jurídico. Se van presentando ejemplos, se nos explica cómo aplicar los mecanismos de reparcelación y equidistribución, por referencia al supuesto práctico que nos plantea el libro, siempre con un acopio jurisprudencial (que no doctrinal, no obstante) apropiado y denso en las

continuas notas a pie de página que recoge la presente obra del Sr. Lorente.

En definitiva, la tesis central de la obra viene a ser la necesidad de otorgar un tratamiento diferenciado a las distintas situaciones que puedan presentarse, sin cargar más de lo debido, por simples razones de justicia, a aquellos sujetos que son titulares dominicales de una parcela que ya ha asumido parte de los gastos de urbanización. Después de despejar ciertos complejos problemas de fuentes, pues no es siquiera fácil conocer la normativa estatal y autonómica aplicables al presente supuesto práctico (la obra es, en el fondo, una especie de dictamen general sobre el caso que preocupa al autor, y a tantos otros, es decir el tratamiento jurídico que deben tener las parcelas con edificaciones), José Luis Lorente analiza los instrumentos o técnicas de reparcelación, aprovechamiento, parcela mínima, gastos de urbanización, etc. por referencia al suelo semiconsolidado.

Esfuerzos se realizan en la obra, antes que nada resaltarlos también, para identificar qué es el suelo semiconsolidado y se advierte en todo momento una intención (lógica y que comparto) del autor de evitar la distinción categórica y formalista o puramente conceptual y a veces convencional entre los distintos tipos de suelo, ya que la realidad (la fuerza de lo fáctico a la que el autor tanta importancia concede a lo largo de su libro) ha de tener su peso a la hora de atribuir consecuencias jurídicas (no sino esto es lo que interesa) a los distintos tipos de parcelas o suelos.

Es decir, el hecho de que un terreno, independientemente de su clasificación urbanística, tenga una situación de facto de semiconsolidación exige, primero, un esfuerzo por extraer consecuencias jurídicas adecuadas, y, segundo, una labor de crítica con toda posible urbanización que cargue más de lo debido a estos propietarios titulares de suelo semiconsolidado. Por contrapartida, los propietarios con edificaciones deben empezar a entender que también les corresponde asumir el coste de la urbanización que se realiza en la zona donde tienen la edificación. Esta última perspectiva es especialmente interesante, sobre todo en la Comunidad Valenciana, ya que el sistema legislativo que introduce la famosa LRAU de 1994 propicia la posibilidad de algún abuso urbanístico, es decir propicia la posibilidad de imponer más cargas de urbanización de las debidas a los propietarios. Y propicia, también, a veces quejas infundadas frente a la asunción de cargas de urbanización.

Ambos extremos se manifiestan y de ahí la necesidad de desarrollar jurídicamente este tema y de contar con criterios aplicables que sirvan para informar cuándo es correcta, y cuando no, la exigencia de costes de urbanización a los propietarios con edificaciones consolidadas en la zona que va a urbanizarse. El caso que nos ocupa, diríamos que éste es el *quid*, representa el caso típico en torno al cual *pueden* producirse excesos o abusos a la hora de fijar los conceptos o cargas asumibles por propietarios que han llevado a cabo ciertas obras de urbanización. Las quejas son frecuentes, por parte de los propietarios que se encuentran en este tipo de situación.

En el fondo, el problema de la LRAU (es decir, del sistema urbanístico valenciano) no es otro que éste que acaba de comentarse. En otras situaciones (me refiero a las urbanizaciones que afectan por igual a suelos sin consolidación edificatoria relevante) el sistema valenciano no parece originar especiales problemas y, más bien, tiene bastantes aspectos de interés. Se trata, pues, de abordar este problema pendiente. Acaso falte en la obra un tratamiento más pormenorizado del tema en general de las cargas y costes de urbanización, estudiando cuáles son y cuáles no asumibles en general por los propietarios: una oferta de programación por un urbanizador puede ser idónea para los intereses públicos, pero abusiva con los propietarios, pudiendo caer el Ayuntamiento en la tentación de elegir la alternativa más idónea para él pero más gravosa (¿hasta qué límite?) para los propietarios del sector.

En fin, no es cuestión de extenderse en estos comentarios. Más bien, debe aplaudirse que se haya publicado esta obra que tiene interés por haber tocado un tema central de la gestión urbanística.

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

BARCELONA LLOP, Javier, (Coordinador): *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Editorial Bosch. Barcelona, 2003. 442 pp.

Como afirma D. Javier BARCELONA LLOP, en su nota preliminar al libro que coordina bajo el

título *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*, las encuestas no mienten, y la seguridad pública es uno de los problemas que más preocupan a los ciudadanos. Así pues, tal circunstancia lleva al profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Cantabria, por encargo del catedrático de la asignatura D. Fernando LÓPEZ RAMÓN de la Universidad de Zaragoza a abordar una cuestión de la que es sin duda el mayor conocedor, pues no en vano D. Javier BARCELONA LLOP es autor de doctos artículos sobre la materia, tales como «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 48, 1996, «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía», Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 95, 1997, «Sobre algunos aspectos de la ordenación jurídica de los cuerpos locales de policía» @dministracion, ciberrevista de derecho administrativo n.º 18 abril-junio 2001, amén de sendos libros como *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, Oñate, IVAP, 1988 y *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1997.

La seguridad pública o seguridad ciudadana es desgraciadamente un tema de candente actualidad, de forma que el libro *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico* nace en el momento adecuado y en el lugar idóneo, como ha apreciado la editorial Bosch. La obra cubre una laguna importante en la materia, puesto que la policía local es, en palabras de José Manuel CASTELLS ARTECHE, la hermana pobre de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, siendo, empero, la más próxima al ciudadano.

El volumen en cuestión se articula de forma armoniosa en diez capítulos, y cada autor aporta en cada capítulo una visión personal de la situación de la policía local en nueve Comunidades Autónomas. D. Javier BARCELONA LLOP a modo de introducción coordinadora y genérica, inicia el *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico* con la citada nota preliminar y el Capítulo Primero, titulándolo «La ordenación jurídica de las Policías locales en España: una visión de conjunto». Comienza este autor por desbrozar el marco legal, analizando las Policías Locales en la legislación de Régimen Local, la legislación estatal sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con remisión en cuanto a la legislación autonómica a los trabajos que se presentan en capítulos posteriores. El aporte del Tribunal Constitucional es objeto

de detenido examen en este primer capítulo, del que destaca este autor precisamente el no haber elaborado el Alto Tribunal una doctrina homogénea sobre la compatibilidad de la competencia autonómica de coordinación que establece la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) con la garantía institucional de la autonomía municipal.

D. Javier BARCELONA LLOP aborda dos cuestiones parcialmente relacionadas: los municipios sin policía local, y los municipios y la seguridad privada. Respecto a los Municipios sin Policía Local, se ha de recordar que el Texto Refundido (TRRL, Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril establece que los cuerpos locales de policía sólo pueden crearse, como regla, si el censo de la población supera los 5.000 habitantes. Como esa determinación del texto refundido no es básica y no aparece en la LOFCS, algunas Comunidades Autónomas han tomado sus decisiones sobre el particular, generando, en boca de este autor «un panorama disparejo pero no censurable jurídicamente», así, en Cataluña, en virtud de la Ley 16/1991, 10 julio, de Policías locales se multiplica por dos el mínimo poblacional indicado, la Ley andaluza 13/2001, 11 diciembre, de Coordinación de policías locales, señala que los municipios andaluces podrán crear cuerpos de policía propios, siempre que lo consideren necesario en función de las necesidades de dicho municipio», de conformidad con la LBRL, la LOFCS, ella misma y demás normativa aplicable; la Ley de Castilla y León 12/1990, 28 noviembre, de Coordinación de policías locales, permite la creación de cuerpos en municipios que tengan varios núcleos de población cuando uno de ellos supere los 2.000 habitantes; la Ley valenciana 6/1999, de 19 de abril, de coordinación de las policías locales, acepta que los municipios con población inferior a 5.000 habitantes dispongan de cuerpos policiales, sin más requisitos y la Ley riojana 7/1995, 30 marzo, de Coordinación de policías locales, establece de forma rotunda que todos los municipios riojanos podrán crear cuerpos de policía local propios.

En otros casos el límite censal se conserva, pero, en la línea con el TRRL, se permite la creación de cuerpos en municipios con un número menor de habitantes, siempre que las autoridades autonómicas lo autoricen, atendiendo a las circunstancias reales de cada municipio y si se garantizan o no los medios técnicos necesarios para prestar el servicio (Canarias, Ley 6/1997, 4

julio, de Coordinación de Policías locales) o simplemente, mediando autorización de la Comunidad Autónoma (Cantabria, Ley 5/2000, 15 diciembre, de Coordinación de las policías locales). El problema de los municipios sin policía local ha sido resuelto por el artículo 51.2 LOFCS, ya que «los cometidos de esta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardias, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos». Por tanto, en los municipios sin policía local la única particularidad estriba en que las personas que desempeñen los cometidos propios de aquella no son policías en sentido propio, aunque cumplen las mismas tareas de quienes lo son. Como establece el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local (LBRL) «son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad».

Al respecto, cita el autor la referencia a los alguaciles contenida en el artículo 12.3 de la Ley de cuerpos de policía local de Navarra, LF 8/2002, de 3 de abril; así como en el artículo 117.1 Ley vasca 4/1992, de 17 de julio, que regula la policía autonómica; art. 6.3 Ley cantabra 5/2000, 15 diciembre, de coordinación de las policías locales; art. 34 de la Ley de Castilla-La Mancha 8/2002, de 23 de mayo de 2002, de Coordinación de Policías Locales; artículo 13 de la Ley catalana 16/1991, de 10 de julio, de Coordinación de Policías Locales; artículo 8.1 de la Ley murciana 4/1998, 22 julio de Coordinación de las policías locales. Además, algunas Leyes autonómicas admiten la coexistencia de cuerpos locales de policía y auxiliares de policía, tal y como se contempla en el artículo 8.2 de la Ley cantabra 5/2000, 15 diciembre, de coordinación de las policías locales, y en el artículo 6.2 de la Ley andaluza. El autor considera incompatible por alternativos la coexistencia de ambos cuerpos de policía, y propone su paulatina integración, en la línea de la Disposición Transitoria cuarta de la Ley cántabra 5/2000, 15 diciembre, de coordinación de las policías locales, puesto que la coexistencia responde a una situación de transitoriedad, desapareciendo los auxiliares en dónde se creen cuerpos de policía local.

En cuanto a los Municipios y la seguridad privada, D. Javier BARCELONA LLOP reconoce cómo las Administraciones Públicas recurren a los servicios de seguridad privada para la vigi-

lancia de sus edificios e instalaciones, apelando a criterios de oportunidad o rentabilidad. Los servicios de seguridad privada están legalmente llamados a contribuir al mantenimiento de la seguridad pública y a colaborar con los cuerpos policiales en las tareas que difícilmente podrían cubrir por sí solos. (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 6 de noviembre de 1998 y 1 de septiembre de 2000).

Es en este punto dónde el autor analiza las funciones legales y funciones reales de la policía local, apreciando que el diseño funcional que de las policías locales hace la legislación no oculta una realidad incontrovertible: no todos los cuerpos locales ejercen, en la práctica, las mismas funciones. En las localidades grandes y sobre todo, en las aglomeraciones urbanas más importantes, es norma que los policías locales realicen tareas de ordinaria policía de seguridad, casi en una situación de extralimitación funcional. Además, La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/86, en su artículo 30.1 especifica quienes constituyen la Policía Judicial en sentido estricto en España: los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) que cuenten con una adecuada formación especializada. Se ha de recordar que, sin embargo, en el elenco de funciones policiales de la policía local que establece el artículo 53.1.e) LOFCS se encuentra el actuar como policía judicial con carácter colaborador (artículo 29.2 LOFCS), siendo entonces de aplicación tanto el artículo 283 LECrim como el artículo 443 LOPJ en la redacción de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (actual Artículo 547 en similar redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de Diciembre), que señalaba que «La función de la Policía Judicial comprende el auxilio a los Juzgados y Tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias».

En una selección de cuestiones sobre las que convendría reflexionar según D. Javier BARCELONA LLOP se plantea un nuevo diseño funcional de las Policías Locales y el derecho de sindicación de los Policías Locales. Es de subrayar

la nota final, que contiene una referencia a la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los concejales, que modifica el artículo 51 LOFCS con el propósito de facilitar la actuación fuera del término municipal respectivo de los policías locales que ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, mediando autorización del Ministerio de Interior o de la Comunidad Autónoma si esta cuenta con cuerpo policial propio y las actuaciones se desarrollen íntegramente en el ámbito territorial de la misma.

Dña. Concepción HORGUÉ BAENA, profesora titular de la Universidad de Sevilla se encarga en el Capítulo Segundo del análisis de la Policía Local en Andalucía. A modo de introducción, reflexiona sobre el régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico para pasar a analizar la organización de la policía local en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como señala esta autora, son varios los modelos organizativos para el ejercicio de las competencias policial de los municipios, el artículo 1.4 LOFCS establece que el mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las Administraciones públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de ahí que la participación que a las Corporaciones Locales le corresponde en su mantenimiento pueda calibrarse no sólo desde una perspectiva funcional sino también desde una perspectiva orgánica, es decir, desde el reconocimiento de la competencia para crear un Cuerpo propio de Seguridad.

Aunque la LOFCS menciona genéricamente en sus disposiciones generales a las Corporaciones Locales y prevé la existencia de Cuerpos de Policía dependientes de las mismas, en la regulación específica de las Policías Locales únicamente se prevé que los municipios puedan crear estos Cuerpos de seguridad (artículo 51). Como señala la autora, la posibilidad de que Entidades locales distintas del municipio pudiesen crear policías propias, —es decir, cuerpos supramunicipales de policía local—, se erigió en una cuestión conflictiva. Diversas Leyes autonómicas previeron la existencia de cuerpos supramunicipales de policía, que fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación por entender que contravenían la LOFCS. Una de las Leyes recurridas por este motivo fue la Ley 1/1989 de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, que contemplaba la creación de cuerpos de policía dependientes de áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

El Tribunal Constitucional declaró en STC 81/1993, de 8 de marzo, inconstitucionales todos los preceptos de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía que hacían referencia a estos cuerpos de policía supramunicipales, o a la prestación mancomunada del servicio policial, con el fundamento de que la LOFCS limita los Cuerpos de la Policía Local a los propios de los municipios, de ahí que la competencia autonómica de coordinación debe ejercerse a partir de este dato previo. En consecuencia, la competencia orgánica de la seguridad pública se ciñe a los municipios, pues sólo pueden existir Cuerpos de Policía municipal. Es más, cabe deducir asimismo de la doctrina constitucional que es en el ámbito municipal donde se materializa la participación de las Corporaciones Locales en el mantenimiento de la seguridad pública, toda vez que las competencias locales se cifran en las propias la Policía municipal (artículo 51 en relación con el artículo 53 LOFCS).

En cuanto a la naturaleza jurídica, dirección y jefatura del Cuerpo de la Policía Local, el artículo 11 de la Ley andaluza 13/2001, 11 diciembre, de coordinación de policías locales establece que los cuerpos de la policía local son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada. Corresponde al Alcalde la dirección política, que se traduce en una función directiva desde fuera del Cuerpo, pues el Alcalde no se integra en el mismo. Bajo la superior autoridad del Alcalde el Cuerpo debe organizarse conforme a una estructura jerárquica de mando, situándose en la cúspide de la jerarquía y bajo la directa dependencia del Alcalde la Jefatura, que ostenta el mando inmediato del Cuerpo (artículo 12 LCPL). Al Jefe del Cuerpo, como mando superior, le corresponde la dirección, organización, coordinación y supervisión de las distintas unidades del mismo (artículo 57 LCPL).

La derogada Ley andaluza de Coordinación de 1989 no hacía ninguna referencia a la Jefatura del Cuerpo, sosteniendo el Tribunal Supremo en STS de 7 de julio de 1997, con ocasión del conflicto suscitado por la supresión del puesto de Inspector Jefe único de la Policía Local de Sevilla, que las ideas del cuerpo único y de estructura jerarquizada no suponen de por sí la necesidad de que el Cuerpo de Policía deba tener un remate jerárquico único, de ahí que ante la ausencia de previsión expresa en la Ley 1/1989 pertenezca a la facultad de autoorganización del municipio decidir la existencia o no

de una Jefatura única del Cuerpo. Tal solución ya no puede mantenerse, ya que se exige la Jefatura única, de modo que el remate de la jerarquía debe recaer en un mando único (artículos 12 y 57). El Jefe del Cuerpo se configura como un cargo de confianza del Alcalde: es seleccionado por libre designación y puede ser removido libremente de sus funciones. Según el artículo 12 LCPL el nombramiento del Jefe inmediato, por el procedimiento de libre designación de acuerdo con los principios de igualdad, objetividad, mérito y capacidad, puede recaer entre funcionarios del Cuerpo de Policía del municipio, o bien entre funcionarios de otros Cuerpos de Policía Local o de otros Cuerpos de Seguridad. Como únicas condiciones se exigen que el nombramiento recaiga en un funcionario, dentro de los citados, con acreditada experiencia en funciones de mando y con igual o superior rango y categoría que la del funcionario que ocupa el puesto de superior categoría del Cuerpo de Policía del municipio.

Como comenta Dña. Concepción HORGUÉ BAENA, se otorga bastante poder de decisión al Alcalde a la hora de organizar el servicio, al permitirle designar a una persona de confianza en la Jefatura de la Policía Local, pero plantea ciertos interrogantes. Sin entrar en los problemas de cómo resolver la correspondencia del rango y categoría entre los miembros de los distintos Cuerpos de Seguridad a los efectos de verificar el requisito exigido en el precepto, o de cuál pueda ser la situación en que queda en su Cuerpo de procedencia el designado, el artículo 12 LC, tal y como se regula el ámbito de sujetos en el que puede recaer el nombramiento del Jefe de la Policía, suscita una cuestión de gran calado en el caso de que proceda de un Cuerpo de Seguridad del Estado o de una Comunidad Autónoma, o incluso de otra Policía Local.

Los Cuerpos de las Policías Locales se estructuran en tres escalas: técnica, –con las categorías de Superintendente, Intendente mayor e Intendente–, ejecutiva –con las categorías de Inspector y Subinspector–, y básica, con las categorías de Inspector y Subinspector, y básica –con las categorías de Oficial y Policía–. En cuanto al régimen estatutario de los citados miembros de los cuerpos de policías locales, la autora entra en el análisis pormenorizado de la aplicación del artículo 52 LOFCS, que extiende a los policías locales las disposiciones estatutarias comunes y los principios generales de actuación de todos los Cuerpos y Fuerzas de

Seguridad del Estado, así como el régimen disciplinario de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, teniendo en cuenta las disposiciones de las Comunidades Autónomas dictadas al respecto para cada cuerpo, ya que el artículo 39 LOFCS permite a la Comunidad Autónoma legislar en materia de carrera profesional de los policías locales de su territorio en cuestiones tales como la relación de servicio, la carrera profesional –ingreso, promoción y movilidad–, o la formación. La homogeneización de los Cuerpos de las Policías Locales es una de las funciones que el citado artículo 39 LOFCS concreta respecto a la competencias de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las funciones y ámbito territorial de actuación de las policías locales, son coincidentes las funciones policiales propias, que establece el artículo 53.1 LOFCS con el ejercicio de funciones policiales de la Comunidad Autónoma de Andalucía por la Policía Local, que regula el artículo 56 de la Ley andaluza 13/2001, 11 diciembre, de coordinación de policías locales. Conforme el artículo 51.3 LOFCS los Cuerpos deberán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, «salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes». Como afirmara el Tribunal Constitucional en la STC 81/1993, de 8 de marzo, la restricción al ámbito del municipio de la actuación de las policías locales es una de las dos opciones fundamentales de la LOFCS al configurar el régimen jurídico de estos Cuerpos de Seguridad, junto con la decisión de limitar estos Cuerpos a los propios del municipio; opciones que operan como condicionamientos de la competencia autonómica de las Policías Locales y parámetros de validez de cualquier ejercicio de dicha competencia. De esta forma, la normativa orgánica permite la actuación extraterritorial de los agentes locales en el supuesto taxativo de situaciones de emergencia y previo requerimiento de la autoridad competente. Desde tal premisa, el Tribunal Constitucional declararía la inconstitucionalidad del artículo 7.1.g) de la Ley 13/1989 que confería a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía el «establecimiento de servicios intermunicipales de carácter eventual», al reflejar una actuación extraterritorial de la Policía Local incompatible con la LOFCS. En consonancia con esta doctrina constitucional el artículo 4 de la Ley andaluza 13/2001, 11 diciembre, establece que «los Cuerpos de las Policías Locales actuarán en el ámbito territorial de su municipio, si bien podrán actuar fuera

de su término sean requeridos para ello por la autoridad competente, en las situaciones de emergencia que reglamentariamente se establezcan y siempre con la autorización de sus Alcaldes respectivos».

Respetando el principio de territorialidad en la actuación, no obstante, se contemplan dos supuestos no previstos en la LOFCS que habilitan a los agentes locales el desempeño de sus cometidos policiales fuera del término municipal, bajo la rúbrica de «actuaciones supramunicipales» (Capítulo II del Título VI). Se trata de actuaciones fuera del término al amparo de los convenios de colaboración y de la actuación extraterritorial con ocasión del ejercicio de las funciones de protección. El convenio de colaboración policial es una figura, prevista desde la Ley andaluza de Coordinación de 1989, para solventar situaciones de insuficiente servicio policial. Ante una situación de esta naturaleza, se permite que agentes de la policía de un municipio, individualmente considerados, puedan actuar por tiempo determinado en el término de otro municipio, previo acuerdo de los municipios implicados. Se trata de un mecanismo que da cobertura a la adscripción temporal a un Cuerpo de Policía Local de agentes de policía de otro municipio, cuando sea necesario reforzar la dotación de la plantilla a causa de insuficiencia temporal de los servicios. La potestad para celebrar este tipo de acuerdos corresponde a los Alcaldes de sus respectivos ayuntamientos. El supuesto de actuación extraterritorial con ocasión del ejercicio de las funciones de protección se contempla en el artículo 60 de la Ley andaluza de coordinación de 2001 y se prevé para el supuesto en que las autoridades protegidas salgan del término municipal, en concordancia con lo previsto en la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los concejales.

D. Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, redacta el Capítulo Tercero, dedicado a la coordinación de las Policías Locales en Aragón. Según este autor, la normativa aragonesa en la materia responde a un claro predominio de las normas reglamentarias sobre las de rango legal. En cuanto a la normativa actualmente aplicable se encuentra, la Ley 7/1987, 15 abril, de Coordinación de las Policías locales, en perspectiva de reforma, amén del Decreto 222/1991, 17 diciembre, Reglamento marco de organización de las Policías locales, Decreto

215/1991, 17 diciembre Creación del registro de las Policías locales, el Decreto 121/1992, 7 julio de Uniformidad de las policías locales de Aragón. Los órganos de la administración autonómica con competencia en materia de coordinación de las policías locales son la Comisión de coordinación de las Policías Locales de Aragón y la Escuela de Policía Local de Aragón, creada por Decreto 103/1992, 26 mayo.

D. Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ destaca las peculiaridades del modelo funcional aragonés en cuanto a ingreso, carrera administrativa y movilidad, siendo de aplicación el Decreto legislativo 1/1991, 19 febrero, Texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de la comunidad autónoma de Aragón. Subraya este autor el aumento de la cualificación profesional mediante la desaparición de los auxiliares de Policía y del Grupo D y la futura integración de los Cuerpos y Agentes de Policía Local de los Municipios de Aragón en una carrera administrativa común. También es de aplicación analógica el Decreto aragonés 80/1997, 10 junio, Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de funcionarios, en temas como Jubilación y segunda actividad, régimen disciplinario, responsabilidad civil y derecho a la asistencial jurídica por los letrados consistoriales. El modelo organizativo aragonés se articula en Agentes de la Policía Local, Cuerpos de la Policía Local y la Jefatura de la Policía Local. La peculiaridad territorial aragonesa, jalonada por sendas Leyes como la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón (en especial sus Artículos. 31 y 32), la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón (Art. 30, 90, 160, y Título VIII artículos 235-253, así como la Disposición Adicional Segunda) y la reciente Ley 23/2001, de 26 de diciembre, sobre medidas de comarcalización (en concreto el Art. 35) apuntan a un modelo de policía supralocal compatible con el bloque de la constitucionalidad. Esta solución fue avalada en diversos dictámenes del Consejo de Estado, e incluso por la Sala tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 27 de mayo de 1992, si bien el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma diferente, en concreto, en la STC 50/1993, de 11 de febrero. La solución a esta cuestión se encuentra en las adscripciones temporales de Policías Locales ante situaciones de necesidad, así como en los convenios entre Municipios y Comarcas para la prestación de servicios de Policía Local.

Dña. Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN, encargada de la redacción del Capítulo Cuarto, trata la regulación y funcionamiento de la Policía Local en el Principado de Asturias. Como normativa autonómica, analiza profusamente el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, así como la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales del Principado de Asturias. Destaca esta autora los Principios de la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales del Principado de Asturias, y, al hilo de esta Ley, entra en sendas cuestiones tales como ¿Qué debe entenderse por Policía Local? ¿En qué consiste la coordinación?. A modo de aclaración dogmática, la autora analiza la citada STC 50/1993, de 11 de febrero, que declara precisamente la inconstitucionalidad del artículo 3.1. i) de la Ley 6/88, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales del Principado de Asturias, precepto que incluía entre las funciones de la policía local el fomentar y favorecer los servicios de la policía intermunicipal donde los Ayuntamientos no pudiesen sostener una policía propia o donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de la policía municipal.

De tal previsión resultaba, en primer lugar, que la Comunidad Autónoma podía fomentar la creación de Policías comarcales o intermunicipales, siendo ese «fomento» un aspecto de la función coordinadora que le corresponde en materia policial. En segundo lugar, tal precepto hacía posibles actuaciones policiales supramunicipales, bien comarcales o intermunicipales (aspecto funcional). En tercer lugar, esa posibilidad resultaría, bien de la mancomunización del servicio, –es decir, de la creación *ex novo* de cuerpos de Policía supramunicipales–, o bien de la unificación de cuerpos o servicios de Policía Local, lo cual significaría que son posibles cuerpos de Policía supralocales y que es posible mancomunar el servicio de Policía Local.

El precepto citado incurría pues en evidentes vulneraciones y extralimitaciones competenciales, ya que, en contra de lo previsto en el art. 11 i) del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y en el art. 148.1.22 CE, modificaba precisiones básicas y de la LOFCS y, excediendo de lo que permiten aquellos preceptos, por lo que deviene claramente inconstitucional. La competencia funcional coordinadora que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía reconocen al Principado de Asturias no le permite legislar sobre la materia a que

afecta el precepto impugnado, ya que, aunque aquella competencia coordinadora le autoriza a regular normativamente los varios aspectos a que se refiere el art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986, entre ellos no es posible incluir aquéllos a los que el artículo recurrido alude.

Por tanto, la competencia de coordinación que corresponde a la Comunidad Autónoma no incluye la facultad de crear Policías supramunicipales, no permite que el servicio de Policía Local se preste en mancomunidad, no admite que la Comunidad pueda unificar cuerpos de Policía Local ni extender el ámbito territorial de actuación de éstos fuera de los límites de su municipio respectivo, ello es así aunque los Ayuntamientos no puedan sostener una Policía propia e igualmente, de modo más patente, aunque «las circunstancias lo aconsejen». Además, no cabe olvidar que esa competencia coordinadora ha de ejercerse en los términos, y, por tanto, con arreglo a, o, si se quiere, dentro de, los límites que marque la correspondiente norma orgánica (Ley Orgánica 2/1986) y las bases contenidas en la legislación del Estado (la Ley de Bases 7/1985 y en el Texto Refundido de 18 de abril de 1986).

Es cierto que los artículos. 1.3 y 2 c) de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad hablan de cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales y que en base a su tenor literal puede intentar sostenerse la inexistencia de una prohibición que a priori niegue o se oponga a la posibilidad de que haya cuerpos de Policía dependientes de entidades locales no municipales. En el mismo sentido, es cierto también que la legislación de régimen local parece no excluir tal posibilidad desde el momento en que reconoce (art. 44 de la Ley de Bases 7/1985) a los municipios la posibilidad de mancomunarse para la ejecución o prestación en común de obras o servicios determinados. Pero la aplicación práctica de la Ley 6/88, de 5 de diciembre debe de respetar el Principio de Territorialidad en la actuación de la policía local, únicamente excepcionado por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los concejales, que añade un párrafo final artículo 51.3 de la citada LOFCS.

Las funciones en que se ha centrado la coordinación del Principado de Asturias ha sido la Selección y formación de la Policía Local, de esta forma, en la estructura organizativa de la administración autonómica en materia de poli-

cía local se distingue la Comisión de Coordinación de las Policías Locales del Principado de Asturias, la Dirección General de Seguridad Pública y la Dirección «General de Interior, así como la Escuela Regional de Policías Locales que junto con el Instituto de Administración Pública «Adolfo Posada» realiza cursos de formación para los cuerpos de policía local.

Como señala Dña. Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN, en la situación actual de la policía local en el Principado de Asturias, —se aprecia en el Mapa autonómico de Policía Local—, más de un 40% de los municipios asturianos carece de policía local, generalizándose por tanto la figura de los auxiliares, en virtud de la Disposición transitoria Cuarta del TRRL. Los policías locales se diferencian básicamente de los auxiliares en que el policía local es funcionario y agente de autoridad. En los municipios en que no es posible disponer ni de policía local ni de auxiliar, se recurre a la Guardia Civil, y en ocasiones, a la presencia de los efectivos de otros Cuerpos de Seguridad del Estado, como la Policía Nacional. La autora en este punto analiza la normativa de los Ayuntamientos en materia de Policía Local, en concreto, los ejemplos de Oviedo, Gijón y Avilés, como municipios asturianos más representativos. A modo de conclusión, la autora, en relación con la coordinación, autonomía local y los reglamentos municipales de policía local, reitera su opinión sobre la ausencia de normas-marco para la aplicación práctica de la Ley 6/88, de 5 de diciembre.

D. José María Aristóteles MAGÁN PERALES, profesor doctor de derecho administrativo de la Universidad de Albacete, en el Capítulo Quinto trata la situación jurídica de las Policías Locales en Castilla-La Mancha. El autor se refiere a las competencias en materia de policía como constatación del «hecho diferencial» entre las diferentes Comunidades Autónomas, en concreto, a las determinaciones del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en materia de policías locales, artículo 31.1.32 del estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, LO 98/1982, de 10 de agosto, también conocido como «Estatuto de Alarcón». Las referencias al derecho estatal en materia de policías locales se encuentran en la Ley de Bases del Régimen Local y el Texto Refundido de Régimen Local, denominado por el autor como el primer «código» sobre la Policía Local. Las determinaciones de la LOFCS sobre las Policías Locales son sin duda básicas, así como las Leyes autonómicas de coordinación: la Ley 2/1987, de 7 de abril, de Coordina-

ción de Policías Locales de Castilla-La Mancha (vigente hasta el 2 de julio de 2002) y la Ley 8/2002, de 23 de mayo de 2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha. Los límites de constitucionalidad de la primera Ley de Coordinación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha han sido sistematizados por PAREJO ALFONSO en la obra *Manual de derecho administrativo*, de AAVV. Ed. Ariel Derecho, Madrid 1996. Esta primera Ley 2/1987 de 7 de abril, de coordinación de policías de Castilla-La Mancha, tuvo varios desarrollos reglamentarios, como son los Decretos 75/1988, de 31 de mayo y 67/1991, de 23 de mayo, sobre condiciones de uniformidad de las Policías Locales de Castilla-La Mancha, los Decretos 18/1988, de 23 de febrero y 1/1990, de 9 de enero, sobre estructura de los Cuerpos y criterios de selección. Además, la situación de los auxiliares de policía local en Castilla-La Mancha se resolvió mediante su integración a través de la Ley 2/1990, de 18 de mayo.

D. José María Aristóteles MAGÁN PERALES procede a un análisis pormenorizado del reglamento-marco sobre policías locales de Castilla-La Mancha, exponiendo la tramitación parlamentaria del Reglamento-Marco, los Principios generales sobre las Policías Locales en Castilla-La Mancha, así como la controvertida estructura orgánica del Decreto 188/1995, los mandos y su jefatura, la carrera profesional (criterios de ingreso, promoción y formación), la movilidad y la segunda actividad, así como los medios materiales (homogeneización de medios y catalogación de los mismos), derechos y deberes de los Policías Locales. En especial, este autor trata el recurso contra el Reglamento-Marco, es decir, la anulación del mismo llevada a cabo mediante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sección 2.a) núm. 612, de 19 de junio de 2000; siendo Ponente lma. Sra. Dña. Raquel Iranzo Prades. (Repertorio JUR 2000/227827), la pretendida vulneración del principio de igualdad por el artículo del Reglamento-Marco, el recurso contra los artículos 26 y 27 (posibilidad de ocupar vacantes en otros municipios) y artículos 28 y 29 (segunda actividad) y el defecto de forma determinante de la nulidad del Decreto 188/1995.

En cuanto a la vigente Ley 8/2002, de 23 de mayo, de coordinación de policías locales de Castilla-La Mancha, se refiere al nuevo concepto de coordinación como desarrollo de la com-

petencia estatutaria sobre Coordinación de Policías en Castilla-La Mancha, las funciones propias de la Coordinación, los órganos de coordinación (la nueva composición de la Comisión de Coordinación y la definición de las funciones de la misma). El Título IV de la Ley 8/2002 está dedicado al régimen estatutario de los miembros de los Cuerpos de la Policía Local; abordándose, a lo largo del mismo, aspectos tales como la selección, promoción, movilidad y peculiaridades de sus situaciones administrativas. A lo largo de este Título, la Ley introduce una importante novedad con respecto a la legislación precedente: la previsión de convenios de colaboración intermunicipales que permitan dar cobertura al servicio de policía mediante agentes de la Policía Local de otros municipios en régimen de comisión de servicios. Previsión que, siendo respetuosa con el ámbito territorial de actuación de los miembros de la Policía Local establecido en la legislación vigente, permite dar satisfacción a las puntuales demandas de los Ayuntamientos en materia de seguridad pública. En la Ley 8/2002 se realiza una nueva regulación de Escalas y Categorías, tratando las cuestiones de uniformidad, acreditación, equipo y armamento, el régimen estatutario del personal perteneciente a los Cuerpos de Policía Local de Castilla-La Mancha, los procedimientos de selección, promoción interna y movilidad, la regulación legal de la segunda actividad, la comisión de servicios y jubilación, así como el régimen disciplinario. En el Título V de Ley 8/2002 se regulan los aspectos relativos a la formación profesional de los agentes de la Policía Local, donde se atribuye un papel nuclear a la Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha, creada por la Ley con la finalidad primordial de mantener una adecuada y permanente capacitación de los miembros de la Policía Local, siempre teniendo como referencia la especificidad de sus funciones. El régimen propio de los Vigilantes municipales constituye el objeto del Título VI de esta Ley 8/2002, mediante una amplia regulación, que abarca desde su selección hasta la homogeneización de sus medios técnicos, pasando por sus funciones, ámbito de actuación, organización y funcionamiento y régimen estatutario.

D. Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ y D. Marcos M. FERNÁNDEZ PABLO, ambos profesores titulares de derecho administrativo de la Universidad de Salamanca, han redactado de forma conjunta el Capítulo Sexto dedicado al análisis de La Policía Local en Castilla y León. Comienzan con un estudio de la normativa

general aplicable así como del régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico, para entrar a pormenorizar el sistema normativo de las policías locales en la comunidad de Castilla y León.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León se constituye formalmente mediante la aprobación de la LO 4/1983, de 25 de febrero. Al ser una Comunidad de segundo grado, no podía asumir más competencias sobre seguridad y policías locales que las establecidas en el artículo 148 de la Constitución y en la LOFCS. Las previsiones del Estatuto de Autonomía de Castilla y León contempladas en su artículo 26.1.20º así lo afirman. Tras la reforma estatutaria llevada a cabo por LO 11/1994, de 24 de marzo, no se modifica el nivel competencial en esta materia y será con la nueva modificación estatutaria efectuada por LO 4/1999, de 8 de enero, en la que el nuevo artículo 33 hará referencia expresa a la materia de seguridad y policía, estableciendo que corresponde a la Comunidad la coordinación y otras funciones previstas en la LOFCS en relación con las policías locales, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales. La organización administrativa que se perfila para el ejercicio de estas competencias tiene como colofón la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

La transformación producida en la realidad jurídica de la Comunidad de Castilla y León lógicamente se traduce en la normativa coordinadora de las policías locales. Además, la Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León acomoda a la Policía Local a las características de dispersión y singularidad de los municipios de la Comunidad, estableciendo los órganos que van a intervenir y los criterios básicos de coordinación de Policías Locales. Esta Ley tuvo como desarrollo reglamentario el Decreto 293/1991, de 17 de octubre, de establecimiento de Normas Marco de los Reglamentos de Policías Locales, siendo posteriormente derogado por el Decreto 55/1997, de 13 de marzo, de aprobación de otras Normas-marco. La nueva Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León deroga la Ley 12/1990, con el máximo respeto a la autonomía local y con la convicción de que las Entidades Locales se encuentran concienciadas de la importancia de una seguridad pública profesionalizada y cercana al ciudadano.

D. Joan Josep MAURI I MAJÓS, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona se encarga, en el Capítulo Séptimo, de la Policía Local en Cataluña. La Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales regula las clases de personal y formas de gestión en la policía local, y juntamente con esta, se regulan los servicios de guardias, vigilantes, agentes, alguaciles o similares, que son llamados genéricamente vigilantes. La existencia de la policía local no se determina como obligatoria para ningún municipio. Esta Ley 16/1991, de 10 de julio del Parlamento de Cataluña, de Coordinación de Policías Locales fue objeto de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con determinados preceptos, recurso que fue desestimado por Sentencia Tribunal Constitucional núm. 85/1993 (Pleno), de 8 marzo.

En los municipios en donde exista la policía local, esta se integrará en un cuerpo único, con la estructura en escalas y categorías que la Ley catalana 16/91 señala, y será mandada operativamente por el jefe del cuerpo, bajo el mando superior del alcalde, o de la persona en quien este delegue. La participación de los municipios en las tareas de coordinación de estos cuerpos se articula a través de la Comisión de Coordinación de las policías locales, máximo órgano consultivo en esta materia (Artículos. 16 y 17 Ley catalana 16/91). El Capítulo III de dicha Ley regula el alcance de la coordinación (Artículos 18 al 20 Ley catalana 16/91) y el Capítulo IV, la colaboración y la cooperación entre las policías locales (Artículos. 21 al 23 Ley catalana 16/91).

La Organización de los cuerpos de policía local y el régimen estatutario de sus miembros se recoge en la Ley catalana 16/91, que ha intentado unificar la regulación de la segunda actividad, del régimen disciplinario y de otros aspectos recogidos en la Ley con la correspondiente regulación de la policía autonómica, a fin de que los distintos cuerpos de policía de Cataluña reciban un mismo trato. Se regula por primera vez la segunda actividad, como una nueva situación a la cual pueden pasar los miembros de las policías locales cuando se den determinados supuestos. El espíritu de esta Ley catalana 16/91 es ofrecer a los servicios de policía local un marco jurídico mediante el cual puedan acceder a una plena homologación técnico-profesional, construida sobre la base de una formación idónea; un marco jurídico que homogeneice las distintas policías locales y la policía auto-

nómica en un mismo sistema de seguridad, en el cual, con el apoyo material y el asesoramiento técnico que se pueda ofrecer desde la Generalidad, se constituya una red de policía catalana plenamente democrática, moderna y eficaz.

La Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. (Vigente hasta el 3 de enero de 2003) contenía la regulación general del régimen local de Cataluña, cuyo contenido no se limitaba únicamente a los aspectos relacionados con la organización municipal, sino que se extendía a todos los aspectos comunes a los entes locales que integran el bloque del ordenamiento local. El Parlamento de Cataluña, mediante la Ley 21/2002, de 5 de julio, de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, aparte de proceder a la más importante modificación que ha experimentado la Ley 8/1987, de 15 de abril, durante toda su vigencia, previó, en la disposición final segunda de la Ley 21/2002, de 5 de julio, la orden dirigida al Gobierno de la Generalidad, consistente en promulgar un decreto legislativo para refundir el texto de la Ley 21/2002, de 5 de julio, con el de la Ley 8/1987, de 15 de abril. Tal Decreto Legislativo es el actual Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que deroga la citada Ley 8/87.

Como señala el autor, al cierre de esta obra se tiene noticia de la elaboración de un Proyecto de Ley de ordenación del sistema de seguridad pública en Cataluña, no obstante, D. Joan Josep MAURI I MAJÓS analiza el sistema de seguridad en el área de Barcelona, que constituye un fenómeno específico, ya que cuenta con un sistema de seguridad propia recogido en la Carta Municipal de Barcelona de 1984. Esta Carta Municipal crea el Consejo de Seguridad Urbana y los Consejos de Distrito de Seguridad y Prevención. Las peculiaridades más notables introducidas por la Carta Municipal de Barcelona se encuentran en la extensión de la potestad de regulación y sanción de los actos contrarios al orden y la seguridad pública relacionados con la convivencia ciudadana, en particular, la producción de desórdenes y de daños graves a los bienes de dominio público, espacios o establecimientos públicos, siempre que no constituyan delito; la práctica de juegos de azar, del comercio ambulante o de la limpieza de vidrios en la vía pública no autorizados o sin la correspondiente autorización; la posesión de animales

que puedan causar alarma, molestias o daños a las personas o el abandono de animales; la adopción de conductas incívicas o vandálicas, siempre que no constituyan delito, incluyendo los comportamientos xenófobos, racistas o sexistas, y la venta de productos alcohólicos y tabaco a menores (art. 128 y 129 de dicha Carta Municipal de Barcelona).

El Letrado del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, D. Eugenio ARTETXE PALOMAR ha tenido a bien el redactar el Capítulo Octavo, dedicado al análisis de las Policías Locales en Euskadi. Comienza por una introducción, perfilando la realidad y evolución de las policías locales de Euskadi, señalando cuatro apartados, el primero, dedicado a la aprobación de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco (LPPV), el segundo, a la aplicación a las Policías Locales de la Ley de Policía del País Vasco de 1992, el tercero, a la adecuación a la propia LPPV y a su normativa de desarrollo (Decreto 170/1994, de 3 mayo, Reglamento de régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco; Decreto 315/1994, de 19 julio, Reglamento de selección y formación de la Policía autonómica; Decreto 403/1994, de 18 octubre, de Equivalencia entre categorías de los distintos Cuerpos de Policía del País Vasco), y un cuarto que trata de una aproximación a la realidad actual de las Policías Locales de Euskadi.

En la Comunidad Autónoma Vasca sólo 4 municipios tiene una población superior a los 100.000 habitantes, y 3 más superan los 50.000. Son éstos los municipios donde se encuentran los cuerpos policiales con un número de efectivos relevante y una estructura organizativa jerarquizada. Entre ellos destaca la policía de las capitales de los Territorios Históricos y particularmente la de Bilbao, cuya policía disponía en 1998 de 696 agentes alcanzando la cifra de 773 en el año 2003. La Guardia Urbana de San Sebastián cuenta con alrededor de 301 policías, con la peculiaridad de que, además de los funcionarios de policía local, admite en su seno auxiliares de policía en un número considerable, destinados a cubrir las necesidades estivales de una ciudad turística. E igualmente conviven funcionarios de carrera y funcionarios interinos. Por su parte, la Policía local de Vitoria, se encuentra en un periodo de expansión, siendo la previsión municipal disponer de una plantilla de 282 policías locales.

Son las policías de las tres capitales vascas las que realizan el 79,60% de los atestados ins-

tuidos por cuerpos de policía local, destacando Bilbao sobre el resto. Es más, los atestados realizados por estos cuerpos sobrepasan en número a los realizados en las mismas localidades por la erzaintza, dado que la mayor parte de los casos se trata de infracciones menores. Se advierte una modernización de las plantillas y de sus medios, el aumento de los cursos de formación impartidos por la Academia de la Policía Vasca dentro de procesos selectivos para el ingreso en la policía local. Se aprecia cierto redimensionamiento de las funciones de los cuerpos de policía local, atendiendo a aspectos propios de la policía administrativa, a lo cual contribuye la clarificación del reparto de tareas entre los órganos de coordinación policial de ámbito local. Con la modernización de las plantillas y la especialización de la Erzaintza es posible que en algunas localidades las Policías Locales recuperen algunas de las funciones que anteriormente desarrollaba la Erzaintza, por carencia de medios municipales.

Entrando ya de forma detallada al análisis del marco normativo de las policías locales en Euskadi, D. Eugenio ARTETXE PALOMAR considera muy limitadas las competencias municipales en seguridad ciudadana, puesto que no se reconoce a las autoridades municipales como autoridades competentes en materia de seguridad (artículo 2.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, LOPSC), por la propia potestad sancionadora de los alcaldes, cuando es reconocida en el artículo 29.2 LOPSC queda condicionada a la previa constitución y existencia de un órgano interinstitucional como la Junta de Seguridad, dado que se prevé su audiencia en los expedientes sancionadores que instruyan el municipio al amparo de la LOPSC, por la limitación de la normativa local en lo que atañe a la organización de los cuerpos y servicios policiales y en general, a escasa capacidad normativa local en materia de seguridad.

D. Eugenio ARTETXE PALOMAR entra a analizar algunas cuestiones definitorias de los cuerpos de policía local como son su ámbito funcional (artículo 27 LPPV), su ámbito territorial (artículo 33 LPPV), las consecuencias jurídicas de la extralimitación funcional o territorial y la organización y prestación del servicio de la policía local. En relación con la coordinación y cooperación entre cuerpos de la policía del País Vasco, se distingue la coordinación material en el caso de competencias de colaboración (artículo 22 LPPV) y la colabora-

ción con los cuerpos de la Policía del País Vasco. Este último supuesto puede ser tanto de cooperación operativa entre la Ertzaintza y la Policía Local (previsto expresamente en el citado artículo 22 LPPV), de auxilio de la Ertzaintza a las autoridades municipales (artículo 117.2 LPPV), o de cooperación entre cuerpos de Policía Local (previsto en el Capítulo III del Título V LPPV entre las funciones de que comprende la policía local).

Se ha de tener en cuenta, para estos supuestos, el artículo 27.2 LPPV, respecto a la prohibición de la actuación extraterritorial de la policía local y sus excepciones, lo que impide el patrullaje mixto y cualquier forma convencional de colaboración permanente, excepcionándose la adscripción o transferencia temporal de efectivos de la policía municipal individualmente considerados para atender necesidades excepcionales o extraordinarias.

La coordinación formal viene de la mano de órganos de coordinación y cooperación policial en Euskadi, tales como la Comisión Vasca para la Seguridad cuya constitución, composición y funcionamiento se regula por Decreto 381/1994, de 4 de octubre. Además, existen Subcomisiones municipales para la seguridad, así como Comisiones de coordinación de ámbito local de la Erzaintza y de los Cuerpos de Policía Local reguladas por Decreto 382/1994, de 4 de octubre.

Las facultades de coordinación de policías locales se recogen en el Título V LPPV, en concreto, el artículo 119 LPPV establece que se entiende por coordinación el conjunto de sistemas de actuación dirigidos a la fijación de medios y métodos de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad en la dotación de los medios personales y materiales y la acción conjunta, de tal modo que se consiga la integración de las respectivas actuaciones atribuidas a los municipios y a la Comunidad Autónoma.

D. Eugenio ARTETXE PALOMAR cita entre las expectativas y propuestas de reforma al Informe de la subcomisión creada en el Congreso de los Diputados de 1999, las reformas derivadas del «pacto local» y las propuestas referentes a las grandes ciudades. A modo de conclusión, se cita el artículo cuarto de la LPPV y sus implicaciones sociales, ya que reza como sigue: «La política de la seguridad ciudadana de la Comunidad Autónoma del País Vasco se orientará al logro del bien-

estar social. A tal efecto, se coordinará con aquellas otras que desarrollen las distintas administraciones del País Vasco para dar respuesta a la marginación social, y atenderá a las demandas de los distintos agentes sociales». Adjunta además, una bibliografía específica, en la que destacan autores como AGIRREZAKOENAGA, Iñaki, AURTENETXE, José Luis, «Reflexiones sobre el modelo policial vasco» RVAP n.º 56, 2000, o CASTELLS ARTECHE, José Manuel, «Las policías locales» Harlax, Revista técnica de la Ertzaina. n.º 7, 1994.

D. Miguel CASINO RUBIO, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, en el Capítulo noveno trata las funciones de las Policías Locales en materia de seguridad y orden públicos en la Comunidad de Madrid. En un primer momento realiza un intento de aproximación los conceptos constitucionales de «seguridad y orden públicos», partiendo del proceso de construcción técnica del concepto de policía y la distinción entre policía general o de seguridad y las denominadas policías administrativas especiales. Para este autor es imprescindible la depuración del concepto de Policía de seguridad y orden públicos, considerando la naturaleza del riesgo como concepto clave de la peculiaridad de la Policía de seguridad. Califica además a la seguridad pública o ciudadana y el orden público como dos conceptos independientes pero concurrentes en la legitimación de la acción de la Policía y realiza unos apuntes finales sobre el concepto de «orden público», frente a la más precisa utilización del artículo 149.1.29 de la Constitución española de «seguridad pública», de forma que la seguridad pública es una materia y actividad que tiene por objeto la prevención y represión de las conductas humanas que directamente amenacen o perturben la tranquilidad y seguridad ciudadanas, con estrecha relación a la materia penal, en cuanto averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, pero que debe diferenciarse claramente, porque la acción de la policía de seguridad, sólo es posible ante una situación de hecho ya consumada o en trance de hacerlo, y para restablecer el orden perturbado o evitar que pueda serlo de manera efectiva. Naturalmente está implícito en lo anterior el concepto de orden público, que sólo autoriza, –a diferencia de lo que permite la seguridad ciudadana–, la adopción de medidas de policía estrictamente administrativas o ejecutivas, nunca normativas.

En cuanto a las funciones de las policías locales, D. Miguel CASINO RUBIO relaciona las

funciones de Policías locales que figuran tanto en la LBRL (en especial, el artículo 25.2) como en la LOFCS (artículo 53), así como las funciones de los Cuerpos de Policía Local en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, procediendo al enjuiciamiento de las funciones de las Policías Locales a la luz de los conceptos de seguridad y orden públicos y la confirmación de su modesto protagonismo en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Dña. María José ALONSO MAS, profesora titular de derecho administrativo de la Universidad de Valencia, en el Capítulo décimo analiza las Policías Locales en la Comunidad Valenciana, la normativa aplicable y los problemas peculiares de las policías locales en Comunidad Valenciana. Destaca en primer lugar la Sentencia 82/1993, de 8 de marzo, del pleno del tribunal constitucional en el recurso de inconstitucionalidad 1918/1990, promovido por el gobierno de la nación contra determinados preceptos de la Ley de la generalidad valenciana 2/1990, de 4 de abril, de coordinación de policías locales. Tal Ley fue derogada por la hoy vigente Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana. Esta Ley, dentro del marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aborda un concepto de Policía Local como servicio público de seguridad pública. El ámbito de la coordinación de las Policías Locales recogido en los artículos 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y 4 de la Ley de Coordinación Autonómica, no se agota con el desarrollo normativo de sus previsiones por parte de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su constante actualización y puesta al día. Cuestiones tales como la organización de un sistema de intercomunicaciones, la información y asesoramiento, o el establecimiento de un marco de apoyo y colaboración interpolicial, precisan de la oportuna concreción que facilite esta coordinación con respeto, en todo caso, de la autonomía municipal y del margen necesario de los entes coordinados para que la coordinación pueda ser calificada como tal.

En lo relativo a la promoción interna, la anterior Ley de Coordinación 2/1990, de 4 de abril, supuso la normalización de este derecho reconocido a los funcionarios públicos, si bien la regulación allí contenida en lo relativo a los puestos de Cabo al reservar la totalidad de las plazas a este sistema impedía de hecho el ejercicio del derecho de movilidad que, igualmente,

tenían reconocido. La movilidad, que había supuesto un importante avance a la hora de facilitar la coordinación, tropezaba con obstáculos a la hora de su materialización como derecho. Su reconocimiento no hizo más que evidenciar las dificultades que presenta, ya que se está dando un tratamiento de Cuerpo Autónomo a Cuerpos Locales, lo que, a falta de otra normativa, crea una situación de indefinición tanto a los ayuntamientos como a los funcionarios que ejercen este derecho. Por otra parte, el reconocimiento de la situación de segunda actividad es merecedor de un tratamiento más específico, que permite, sin menoscabar el funcionamiento de las corporaciones locales, el pase a otras actividades a aquellos funcionarios de la Policía Local que vean sensiblemente disminuidas sus capacidades para el perfecto desempeño de su misión.

La Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana establece que el acceso a los Cuerpos de Policía Local y a sus distintas escalas y categorías puede ser mediante el sistema de turno libre, la promoción interna o el acceso mediante el turno de movilidad. En lo relativo a la promoción interna, la anterior Ley de Coordinación supuso la normalización de este derecho reconocido a los funcionarios públicos, si bien la regulación allí contenida en lo relativo a los puestos de Cabo al reservar la totalidad de las plazas a este sistema impedía de hecho el ejercicio del derecho de movilidad que, igualmente, tenían reconocido. La movilidad, que ha supuesto un importantísimo avance a la hora de facilitar la coordinación, tropezaba con no pocos obstáculos a la hora de su materialización como derecho. Su reconocimiento no hizo más que evidenciar las dificultades que presenta, ya que se está dando un tratamiento de Cuerpo Autónomo a Cuerpos Locales, lo que, a falta de otra normativa, crea una situación de indefinición tanto a los ayuntamientos como a los funcionarios que ejercen este derecho. Por su parte el reconocimiento de la situación de segunda actividad es merecedor de un tratamiento más específico que permite, sin menoscabar el funcionamiento de las corporaciones locales, el pase a otras actividades a aquellos funcionarios de la Policía Local que vean sensiblemente disminuidas sus capacidades para el perfecto desempeño de su misión. La aplicación del régimen retributivo de los funcionarios de la policía local en la Comunidad Valenciana se contempla en el Capítulo V, en relación con los conceptos retributivos (Artículo 49) y comple-

mentos (artículo 50). La nueva regulación del régimen disciplinario de las policías locales en la Comunidad Valenciana se realiza por Decreto 19/2003, tipificándose las infracciones y regulando las sanciones, así como la extinción de la responsabilidad disciplinaria y el procedimiento disciplinario.

Como nota de cierre, Dña. María José ALONSO MAS analiza la regulación del uso de armas por los miembros de la policía local en la normativa valenciana y los problemas competenciales que ha planteado el Decreto valenciano 18/1995, de 24 de enero, que regula los criterios de utilización por la policía local del comunidad de Valencia de su equipo de autodefensa y armamento. El Estado se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la utilización de las armas, destacando la doctrina sentada por la citada STC 85/1993, de 8 de marzo, del pleno del Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad 2091/1991, promovido por el gobierno de la nación, contra determinados preceptos de la Ley de la generalidad de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, al afirmar la constitucionalidad de una Ley autonómica que remite a un reglamento los tipos de armas a utilizar, las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas necesarias para evitar su pérdida. Es decir, no existirá vulneración de la competencia estatal sobre régimen de tenencia y uso de armas y explosivos siempre que la remisión se realice «de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento», que es la estatal.

En suma, ha de reiterarse el interés de esta obra, por la novedad de su temática y por analizar en profundidad la legislación de nueve Comunidades Autónomas, paradigmáticas por sus peculiaridades organizativas y legislativas. Sin embargo, no se entiende por que motivo no tienen capítulo propio Comunidades Autónomas como Galicia, que cuenta con la Ley 3/1992, 23 marzo, de coordinación de las policías locales, Navarra, que mediante la Ley Foral 19/2001, 5 julio, de Cuerpos de policía de Navarra, modifica la Ley foral 1/1987, 13 febrero, La Rioja, que mediante Ley 7/1995, 30 marzo regula la coordinación de policías locales, o Extremadura con la Ley 1/1990 de 26 abril de Coordinación de policías locales, o la propia Cantabria, Ley 5/2000, 15 diciembre, de coordinación de las policías locales, o Baleares, con la Ley 10/1988, 26 octubre de Coordinación de policías locales, o Canarias y su Ley

6/1997, 4 julio, de Policías locales y Coordinación, o Murcia, con su Ley 4/1998, 22 julio de Coordinación de las policías locales de la región de Murcia o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que como D. Javier BARCELONA LLOP recuerda en el primer capítulo, sus Estatutos les confieren competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y sobre policía local en los términos en los que establece la Ley a que se refiere el artículo 149.1.29 de la Constitución española.

Sin tomar en consideración la sistemática de la obra, que en sí misma no desmerece por el tratamiento selectivo de la legislación autonómica, el conjunto es innovador, y sin duda, excepcionando las obras ya citadas del propio coordinador D. Javier BARCELONA LLOP, con anterioridad no existía un análisis tan pormenorizado de la materia como el que se encuentra en el *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*.

Eva María LÓPEZ TUBÍA
Doctorada
Universidad del País Vasco

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *Urbanismo y ordenación del territorio*, Editorial Aranzadi, septiembre 2004.

Acaba de aparecer un importante libro de urbanismo, de Santiago González-Varas Ibáñez, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alicante. La primera parte de la obra objeto de esta reseña trata la ordenación del territorio. A su vez, en esta parte hay que distinguir cuatro capítulos. Primero, las relaciones entre Comunidades Autónomas y Administraciones locales. Sobre el particular el profesor González-Varas consigue aportar unos criterios de aplicación práctica de especial interés práctico porque informan acerca de cuándo con éxito un Ayuntamiento podría recurrir un plan de ordenación territorial de una Comunidad Autónoma. Es preciso, en esta recensión, hacer una remisión al libro, donde se contienen estos criterios, elaborados doctrinalmente aunque con apoyo en recientes jurisprudencias. Comparto además la opinión del autor en el sentido de que cada vez se discierne, en un futuro próximo, una mayor litigiosidad entre ambas Administraciones.

Un segundo capítulo dentro de esta misma temática de ordenación territorial se refiere a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Nuevamente, el dominio de la materia, por parte del autor, lleva a que la obra consiga aportar al lector una serie de criterios muy elaborados en virtud de los cuales un plan estatal puede considerarse legítimo o ilegítimo. La participación adecuada de las Administraciones afectadas es uno de esos criterios fundamentales entre otros muchos. Un tercer capítulo versa sobre la ordenación del territorio desde el punto de vista europeo. El profesor González-Varas recoge las enseñanzas que ha obtenido como uno de los siete expertos europeos, en materia de urbanismo, de un Comité nombrado a instancia del Gobierno alemán para debatir la posibilidad de una competencia de la Unión Europea en el marco de la nueva Constitución Europea.

La segunda parte del libro se ocupa de un posible cambio de paradigma del urbanismo, por referencia a su parte esencial actualmente que es la gestión urbanística, desde el momento en que han irrumpido nuevos agentes urbanizadores, es decir empresarios que ejecutan los planes en lugar de los propietarios del suelo. Esto plantea la problemática de la posible aplicación de la Legislación pública contractual. El autor examina a fondo la figura del agente urbanizador y la compara finalmente con otras similares (a la del modelo valenciano) recogidas en diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas. En todo caso, habría que reconocer el mérito, a la figura del contrato administrativo, de servir de referencia para introducir un modelo empresarial de gestión urbanística que puede servir para solucionar los problemas endémicos del urbanismo tradicional y los característicos incumplimientos de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios. Pero además este enfoque se realiza con un gran aporte jurisprudencial, exponiendo cómo funciona el sistema empresarial de gestión urbanística, así como sus pros y contras.

El autor, en la siguiente parte del trabajo, no se encuentra del todo convencido de la tradicional distinción entre suelo urbanizable y suelo urbano, en el sentido de propugnar algunas técnicas aplicables al suelo urbanizable en el suelo urbano.

Asimismo, se analiza el sistema de fuentes en materia urbanística.

El análisis jurisprudencial está presente en todo momento, aunque no se descuidan las referencias doctrinales. La jurisprudencia estaría especialmente presente en el capítulo dedicado a la clasificación y desclasificación de suelo.

La obra consigue ser válida para las distintas Comunidades Autónomas ya que, pese a sus diferencias, en todas ellas se plantean problemas jurídicos similares. Además, el estudio se hace, en la obra, por alusión a diferentes legislaciones autonómicas.

La «práctica del urbanismo», en el sentido de la efectividad misma de las sentencias anulatorias de planes urbanísticos, se explica en la parte final de la obra. Es de lamentar que, después de conseguir una sentencia estimatoria, ésta sirva para poco a veces al demandante victorioso, ya que la realidad fáctica termina imponiéndose sobre el Derecho. De ahí que sea interesante el remedio procesal que aporta González-Varas, de sobra conocido por sus estudios sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir la posibilidad de un contencioso-administrativo de carácter preventivo en virtud del cual se impugnara la futura aprobación del plan, previa notificación a los posibles interesados, unas semanas antes de dicha aprobación, que ésta va a producirse. Esta opción se compara con aquella otra que proporcionan las medidas cautelares suspensivas y parece haber razones para decantarse a favor de la solución preventiva o, cuando menos, para explorar y profundizar en la misma.

En suma, una de las pocas obras de autor no colectivo que en nuestro país aborda la temática urbanística y territorial desde un punto de vista general, sin limitarse a una sola Comunidad Autónoma. La obra parece aconsejable para el profesorado universitario y para todos aquellos que quieran coger una base de urbanismo en sus despachos, o como estudiantes o interesados en el Derecho o el urbanismo en general.

Daniel MACIÁ VÁZQUEZ

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *El contrato administrativo*, Editorial Civitas, Madrid 2003.

En esta obra, el profesor Santiago González-Varas Ibáñez, catedrático de Derecho adminis-

trativo de la Universidad de Alicante, nos comenta los distintos temas relativos al contrato administrativo. La idea esencial de la obra sería demostrar un cambio de paradigma de la forma contractual pública. Si durante años esta forma jurídica fue un tanto denostada por los administrativistas fue porque se vio aquella como un medio de acumulación de prerrogativas por parte de la Administración Pública. De ahí que dicha doctrina tuviera que esforzarse por relativizar la significación del contrato administrativo afirmando que éste era, por naturaleza, un contrato civil. Todo esto se refería a la ejecución del contrato administrativo.

Pues bien, este planteamiento habría cambiado. Desde hace ya algún tiempo, lo esencial del contrato administrativo ha pasado a ser la fase de adjudicación del contrato, por contraste con el contrato civil. De hecho, las directivas comunitarias de contratación pública han venido a demostrarnos la importancia de la forma contractual pública con apoyo en los principios de publicidad, concurrencia y vinculación a la mejor oferta del poder adjudicador.

Ahora bien, la obra no se detiene sólo en este tipo de disquisiciones doctrinales. Contiene aquella una exposición jurisprudencial muy completa sobre la adjudicación y la ejecución del contrato administrativo. Dicha jurisprudencia no sólo se expone por referencia a la jurisdicción contencioso-administrativa española, porque también hay numerosas citas de la jurisprudencia del TJCE de Luxemburgo.

Un análisis del Derecho comparado completa el libro, poniendo de manifiesto la virtualidad del contrato administrativo en un contexto jurídico comparado.

La contratación internacional es objeto, igualmente, de esta completa obra.

En general se abordan los distintos temas que integran el contrato administrativo a la luz de la reciente legislación. Se exponen los problemas jurídicos, pues los hay, y muy significativos, sobre todo desde el punto de vista procesal. El libro propone un nuevo modelo preventivo en materia de adjudicaciones a efectos de corregir el problema jurídico en cuya virtud las sentencias son meramente declarativas porque no es fácil que se ejecuten ante la consolidación de las realidades fácticas que origina toda ejecución de la adjudicación realizada.

El concepto de poder adjudicador es un tema destacado hoy de los contratos administrativos. Importante es el concepto funcional del poder adjudicador ya que, previa adscripción del ente a una Administración, lo esencial es si el ente cumple una función de satisfacción de intereses generales para determinar entonces la aplicación de la legislación de contratación pública.

En fin, creo que estamos ante una obra significativa que merece una especial atención y reconocimiento.

Inmaculada DE LA FUENTE CABERO

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS: Personal de la Administración Local. Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 2004, 821 pp.

Este libro, integrado en la Colección Códigos El Consultor, es una ordenada y sistematizada relación de normas relativas, como su propio título indica, al personal al servicio de las Corporaciones Locales, con la pretensión de ofrecer básicamente a quienes trabajan en ellas un instrumento de información y consulta en torno a la compleja normativa que hoy se aplica a los empleados públicos locales.

A estos efectos, el sumario es revelador del contenido de la obra y del alcance de la misma. En primer término, aparece la *Normativa de Régimen Local (I)* que recoge tanto los preceptos sobre personal de la Ley de Bases de 1985 y del Texto Refundido de 1986, como los Reales Decretos que específicamente regulan cuestiones puntuales sobre el proceso selectivo (Real Decreto 896/1991), y, como normativa complementaria incluida en el *CD-Rom e Internet*, la regulación provisional de los funcionarios de los diversos subgrupos de la Administración Especial (Real Decreto 688/1975) y de la Administración General (Real Decreto 689/1975).

En segundo lugar, figura *el Régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional (II)* que incluye tanto el Decreto 1174/1987 sobre su régimen jurídico, como el Real Decreto 1732/1994 y la Orden de 10 de agosto de 1994 (esta última, como normativa complementaria, se incluye en el *CD-*

Rom e Internet) sobre provisión de puestos de trabajo reservados a los habilitados nacionales.

A continuación, se exponen las normas sobre *Derechos económicos de los funcionarios de la Administración Local (III)*, que comprenden un conjunto de disposiciones de contenido reglamentario sobre retribuciones propiamente dichas, reconocimiento de servicios previos, indemnizaciones por razón del servicio y por residencia (ambas indemnizaciones con normativa complementaria incluida en el *CD-Rom e Internet*) y funcionarios en prácticas, junto a los artículos de la Ley de Presupuestos para el año 2004 (Ley 61/2003) referentes al tema retributivo y la Resolución de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (incluida como normativa complementaria en el *CD-Rom e Internet*) que contiene instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios para el año 2004.

Seguidamente, un nuevo título presenta la *Regulación General de la Función Pública (IV)* con un doble desarrollo: de una parte, se insertan los textos de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984 y de la Ley de Incompatibilidades de 1984, junto con los de los Reglamentos de todos conocidos como el de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción de 1995, el de Situaciones Administrativas del mismo año, el de Régimen Disciplinario de 1986 y el del Registro Central de Personal también de 1986, y el texto del Real Decreto 180/2004 sobre medidas para conciliar la vida laboral y familiar (incluido como normativa complementaria en el *CD-Rom e Internet*); y de otra, incluida como normativa complementaria en el *CD-Rom e Internet*, se recoge toda la regulación de la Función Pública de las Comunidades Autónomas ordenadas alfabéticamente, y dentro de cada una de ellas se sitúa al principio la Ley correspondiente seguida por las normas que, con rango diverso, se han ido dictando para su desarrollo y ejecución.

El título siguiente, *Régimen de Protección Social y Seguridad Social (V)*, comprende la normativa específica en el ámbito local como es el Real Decreto 480/1993, por el que se integró en el Régimen General de la Seguridad Social el Especial de los funcionarios locales; la normativa de aplicación general (incluida como normativa complementaria en el *CD-Rom e Internet*) en materia de Seguridad Social sobre los diversos aspectos de ésta tales como prestaciones, altas y bajas, afiliación, etc.; las normas

de aplicación para el año 2004 contenidas en la Ley de Presupuestos para el mismo y el Real Decreto 2/2004 sobre revalorización de pensiones (incluido como normativa complementaria en el *CD-Rom* e Internet); y las disposiciones hoy vigentes en cuanto a la incapacidad temporal (incluidas como normativa complementaria en el *CD-Rom* e Internet), de especial interés en el campo local por los muchos problemas que plantea su aplicación.

A continuación, como complemento del título anterior, el siguiente denominado *Legislación Laboral (VI)* abarca especialmente la Normativa General que no es otra que el Real Decreto Legislativo 1/1995 que aprobó el Estatuto de los Trabajadores; y luego, los contratos temporales y formativos; y la seguridad e higiene en el trabajo, cuyas normas se concretan en varios Decretos de desarrollo del Estatuto citado y en la Ley 31/1995 sobre Prevención de Riesgos Laborales (incluidas todas ellas como normativa complementaria en el *CV-Rom* e Internet).

El Título siguiente, *Derechos Sindicales, de Negociación Colectiva y de Participación en las Condiciones de Trabajo (VII)*, en sendos apartados reproduce el texto de la Ley 9/87 de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, y del Real Decreto 1846/94 que aprobó el reglamento de las elecciones a los órganos citado, mientras que se incluye asimismo la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical (incluida como normativa complementaria en el *CD-Rom* e Internet).

El Título final se dedica al tema de las *Policías Locales (VIII)* considerado desde una doble perspectiva: de un lado, como cabecera la normativa estatal con la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y el Real Decreto 884/1989 que aprobó el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía (incluido como normativa complementaria en el *CD-Rom* e Internet); y, de otro, toda la normativa autonómica (incluida como complementaria en el *CD-Rom* e Internet) vigente en esta materia, y que, por cierto, ha sido muy abundante, recogiendo, para cada Comunidad Autónoma, desde la respectiva Ley de Coordinación hasta la última disposición o resolución dictada.

La obra que venimos analizando se cierra con un detallado índice analítico, una monogra-

fía de jurisprudencia en la que se incorporan sumarios o extractos literales de jurisprudencia precedidos del índice sistemático de la voz jurídica en los que han sido clasificados, y un índice de tribunales y cronológico de sentencias cuyas referencias señalan día del mes, voces de clasificación asignadas a los sumarios de cada sentencia, número de orden de estos sumarios dentro de cada voz, y página.

El libro comentado es, a la vista de lo expuesto en estas líneas, una recopilación actualizada (empresa nada fácil en estos tiempos en los que predomina la «legislación motorizada») y bastante completa de la legislación aplicable a los funcionarios locales. Dado que, de modo inexorable, se va imponiendo en todos los ámbitos la apelación a las nuevas tecnologías, este proceso, como no podía ser de otra manera, también se hace presente en esta ocasión, ya que la publicación que hemos comentado tiene, como todo buen libro que se precie de tal, numerosas páginas de papel al estilo tradicional, pero éstas se han de completar con la información que no aparece en ellas, acudiendo al correspondiente *CD-Rom* que va incorporado al libro y en el que encontraremos lo que, a largo de estas líneas, hemos denominada «normativa complementaria».

Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUISADO

CANALES ALIENDE, José Manuel, y PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis: «Introducción al gobierno y a la gestión local», Editorial Club Universitario, Alicante, 2002, 149 pp.

Este libro, del que son autores Canales Aliende y Pérez Guerrero, profesores del Área de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Alicante, tiene la sencilla pretensión, como leemos en la Introducción, de servir de instrumento de aproximación a los temas de la Administración Local, con referencia a nuestro país. Y de ahí que sus destinatarios sean, de un lado, los estudiantes universitarios de Alicante, y, de otro, cuantas personas, por razones diversas, quieran conocer la temática local.

La obra se estructura en dos partes, a la que hay que añadir un anexo final. La primera parte, o capítulo primero, se titula «Aspec-

tos generales», en la que abordan conjuntamente cuestiones clásicas y tradicionales junto a otras más actuales y novedosas, como son el concepto de gobierno y administración local, entes que componen ésta, su historia con referencia a nuestro país, el tratamiento constitucional, la regulación actual, la capacidad normativa local, la financiación local, el pacto local, el sistema político local, la gestión y organización local, las políticas públicas locales, las redes de actores y el nuevo paradigma del gobierno local y el gobierno local y la red de relaciones intergubernamentales e interadministrativas, formulándose al final unas conclusiones seguidas de un repertorio bibliográfico básico. La segunda parte, o capítulo segundo, titulada «Los nuevos desafíos de la gestión de los servicios públicos locales», contiene reflexiones sobre el ámbito local en nuestros días, la reforma del Senado en relación con las entidades locales, los retos y problemas de los servicios públicos locales entendidos en sentido amplio y una breve reflexión final. Y el anexo contiene algunos datos, cuadros e información de muy heterogénea naturaleza y que no ofrecen especial interés.

El mero enunciado de las materias analizadas en el libro nos indica que los autores, dada su especialidad científica y académica, no se limitan a una pura exposición de la Administración Local desde el ángulo exclusivamente jurídico, como es usual, por lo demás, en los tratados y manuales de Derecho Administrativo, sino que entran en el campo de otras consideraciones menos juricistas y más pragmáticas y polivalentes. Aquí radica, en mi opinión, la «originalidad» del libro ya que nos permite adentrarnos, no sin demasiadas profundidades y ambiciones, por la senda de cuestiones que hoy interesan más al ciudadano, al administrado, al vecino. Me esto refiriendo, por ejemplo, al aspecto de las políticas públicas locales, al nuevo enfoque del gobierno local más allá de una concepción demasiado administrativizada de la actividad local, a las relaciones intergubernamentales e interadministrativas, a la llamada gobernabilidad local, y a la nuevas directrices de la gestión de los servicios locales que más bien parecen ser las de la nueva gestión pública en el campo local.

El libro, en todo caso, debe ser valorado poniéndolo en consonancia con el objetivo que persigue y que no es otro que ofrecer material de trabajo y de estudio en forma muy

elemental, y en ocasiones demasiado suscita y breve. Los propios autores lo reconocen en la introducción, ya que hablan expresamente de «una primera versión» de lo que califican como «compleja y rica temática», con referencia clara a la realidad local, inmersa hoy no sólo en las transformaciones derivadas de la propia dinámica de la sociedad española en que vivimos sino también en los cambios, coyunturas y conmociones que causan los fenómenos globales a nivel planetario y que, de alguna manera, aunque parezca una paradoja, están produciendo una revitalización de la vida local. En este sentido, el libro comentado resulta cómodo y útil para dar los primeros pasos por la problemática local española, hoy tan sometida a insinuaciones de cambio (léase Pacto Local) que nunca acaban por llegar, con lo que parece que asistimos los interesados por esta clase de asuntos político-administrativos a un continuo tejer y destejer de los políticos de turno que ofrecen, eso sí, muchas palabras pero pocas realidades que sirvan para actualizar a nuestra Administración Local.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUIADO

GARCÍA RUBIO, Fernando: *«La segunda descentralización. Bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas»*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, 167 pp.

El tema de los llamados Pactos Locales empieza a generar una abundante doctrina, dado el interés que los mismos despiertan en el plano teórico aunque luego, en el práctico, las cosas cambien porque, aunque la literatura tienda a ser cada día más interesante en esta materia, los políticos no se acaban de poner de acuerdo en orden a definir y configurar verdaderos Pactos Locales.

Dentro de este contexto, se ha de situar el libro que comentamos y del que es autor Fernando García Rubio, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Juan Carlos I y Técnico de Administración General de los Ayuntamientos de Madrid y Majadahonda. La presentación corre a cargo de Paz González García, Consejera de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid,

que señala que, en las actuales circunstancias, son las Comunidades Autónomas las que han de dar «el paso definitivo para impulsar el desarrollo del Pacto Local», mientras que el prólogo va firmado por Jaime Rodríguez-Arana, como Presidente de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y en el que advierte «una vuelta a lo local» por lo que «ya llegó el momento de que se posibilite que los Entes Locales ocupen un lugar en el contexto organizativo, institucional y competencial acorde con sus capacidades y en función de esa cercanía al ciudadano».

Como indica el autor en la Introducción, su atención se centra «en lo que serán unas bases para los pactos locales autonómicos», partiendo en el Capítulo I de los antecedentes históricos de dichos pactos previas unas sucintas referencias al concepto de pacto, sus elementos y su consideración como objeto de la [RTF annotation: c]actuación administrativa, dado que, en nuestro país, el pacto y el consenso han estado presentes en la vida pública. En cuanto al Pacto Local de 1999, como sabemos, tras las conversaciones mantenidas entre la FEMP y el Ministerio de Administraciones Públicas, se enviaron a las Cortes los correspondientes proyectos de ley (cuatro ordinarias y dos orgánicas) para modificar otras tantas leyes en relación con la Administración Local. Y, junto a estas modificaciones legales, se elaboró un anexo contra el transfuguismo en las Corporaciones Locales, suscrito por todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

El Capítulo II se titula «Las bases de los pactos locales autonómicos», ya que el Pacto Local debe partir de una serie de bases que son unas teóricas, otras políticas, otras económico-financieras, otras competenciales, y otras jurídicas, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de grandes poblaciones, entre ellas Madrid como capital del Reino. En los sucesivos Capítulos, del III al VIII, el autor desarrolla y expone sus puntos de vista en torno a cada una de las citadas bases y así, en relación con las teóricas, menciona el principio de subsidiariedad, el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, la teoría de la llamada Administración Única, la ideología y programa de los partidos políticos, así como los conceptos de autonomía y modernización; en cuanto a las bases políticas, «un elemento esencial para el desarrollo del pacto local y su

traslado a las 17 Comunidades Autónomas, es la concreción de una voluntad inequívoca de los partidos políticos» manifestada principalmente a través del Partido Popular, el Partido Socialista e Izquierda Unida; en lo que concierne a las bases económico-financieras, debe contarse siempre con el respaldo necesario de los medios adecuados, lo que obliga a poner sobre el tapete la situación actual, y sobre todo futura, de las Haciendas Locales; respecto a las bases competenciales, se trata de determinar en concreto qué materias han de ser objeto de inclusión en el Pacto Local, refiriéndose el autor de modo más detallado al consumo, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, transportes, turismo y vivienda, y de modo especial a los casos de Madrid y Barcelona; y, finalmente, en lo que afecta a las bases jurídicas, a partir de lo que establece al respecto la Ley 30/92, modificada por la Ley 4/99, la atención aparece centrada básicamente en los conceptos de transferencia, delegación, encomienda de gestión, fórmulas de cooperación interadministrativa y mecanismos de supervisión y control, con unas breves alusiones al Derecho Comparado y a la situación de los Pactos Locales en las Comunidades Autónomas.

El libro finaliza con un Capítulo dedicado a las conclusiones sobre el Pacto Local (Autonómico lo califica también el autor), afirmando que «nos encontramos ante un fenómeno imparable que culmina el edificio en la organización administrativa que se diseñó en la Constitución de 1978 y que recupera la capacidad y competencias del ente administrativo natural por antonomasia que es el Municipio». Algunas interrogantes es preciso aclarar en el sentido de que, por un lado, no se opone al proceso descentralizador «la teoría del principio de igualdad correspondiente a la asignación de competencias entre entes administrativos y concretamente entre municipios» y, por otro, la disparidad del proceso citado, según cada Comunidad Autónoma, no debe obstaculizar el avance en la dirección apuntada.

Estamos, pues, ante una obra, básicamente divulgativa, que puede servir al lector que no conozca estos temas para adentrarse en su naturaleza y finalidades. García Rubio trata de explicar, sin demasiadas pretensiones científicas, lo que considera más interesante de los Pactos Locales, abarcando los diversos

aspectos de los mismos y planteando las cuestiones que, en torno a ellos, habrán de surgir, y que habrá que resolver, si es que, por fin, la clase política española se decide a avanzar en la dirección apuntada por el autor,

y por todos los que aguardan la hora de una revitalización definitiva de la Administración Local española.

Vicente M^a. GONZÁLEZ-HABA GUIADO